



# “土客替代”与都市郊区农村社区治理

——基于SH市郊区农村治理现状的考察

王阳,叶敏

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

**摘要:**随着城市化的进一步发展,在都市郊区农村出现了较大规模的“土客替代”,表现为本地农民的流出与外地农民的大规模流入。“土客替代”的发生,虽然盘活了当地的农业资源,但是也带来了一系列全新的治理问题。例如,外地农民群体性的频繁流动,边缘化的社会生活,以家庭为单位的分散经营,在生产、生活领域都对地方政府构成了巨大的治理压力。为了实现社区的维稳目标,基层政府通常会采取策略主义的治理方式。这种治理方式对郊区农村的长远发展会带来不利影响。文章通过对SH市郊区农村的考察,探讨了如何在社区的层面上形成有效的统分关系,通过更具包容性的整体性治理手段,促进都市郊区农村社区的稳定和发展。

**关键词:**农民农;土客替代;整体性治理;社区治理

**中图分类号:**C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)04-0016-10

## 一、问题的提出

在城市化进程中,城市郊区农村是个特殊地域。在大多数描述中,这些地区的村落与农民正在现代化进程中走向终结,如李培林描述了“羊城村的终结”<sup>[1]</sup>。田毅鹏等人认为,随着农民进入工商业,村落会在过疏化、老龄化背景下而走向终结。<sup>[2]</sup>因此在政府的治理策略中,一般会通过乡村合并,集中规划等制度,达到资源整合,机构精简的目标。<sup>[3]</sup>然而,城市工业化的快速扩张,一方面使郊区农民可以“洗脚上岸”,进入城市工商业体系,实现城市化。但另一方面,市民对粮食、蔬菜、蛋禽等农副产品消费需求发生改变。由于靠近城市市场,发达地区的郊区农村已经成为城市分工体系中不可分割的一部分,承担着城市农产品供给的重任。但承担供应责任的主体,并不是村落中残留的“鳏寡孤独”,而是大量的外地农民。他们被一些学者描述为“代耕农”<sup>[4]</sup>,也有一些学者将其与“农民工”的概念相对应,称他们为“农民农”<sup>[5]</sup>,主要用来指代离开家乡农村在异地从事农业生产的人。大规模外来农民的流入,使得郊区农村出现了“外来人口远超过本地居民的人口倒挂”<sup>[6]</sup>现象,并产生了复杂的社会治理难题。李春峰用“新土客冲突”来描述浙江省外来人口聚集区“土家”(本地人)与“客

**收稿日期:**2015-02-12

**基金项目:**国家社科基金青年项目“大都市城乡接合部非正规经济的管理困境和治理模式创新研究”(15CZZ030);上海市哲学社会科学规划一般项目“社会分层视角下的非正规经济现象研究”(2012BSH005)

**作者简介:**王阳,男,华东理工大学社会与公共管理学院博士生,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究人员,研究方向为城乡基层治理。E-mail:wangyangsh@ecust.edu.cn

叶敏,男,华东理工大学人文科学研究院讲师,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究人员,研究方向为城乡基层治理。

家”(外地人)的社会关系。<sup>[7]</sup>田野调查发现,本地人与外地人的关系并不仅仅体现为竞争与冲突,而且还展现为替代与融合。大量本地农民进入城市,开始了“离乡又离土”的城市生活,而外地农民进入郊区农村,从事农业生产和农村生活,这种双向流动导致郊区的人口替代。熊万胜认为,“土客融合”是发达地区农村社区管理的重要问题,外地农民在一定程度上保持了传统的乡土性,这与进入城市的农民工有着显著不同,在融入当地社区的过程中,呈现出传统社会“土客”关系的部分特点。<sup>[8]</sup>因此笔者将SH市郊区农村的人口结构变迁概括为“土客替代”,可以使双方的互动更加形象。笔者也更倾向于用“农民农”来指代外地农民,因为这些农民表现出与传统农民诸多迥异的特征。曹东勃指出,这些外地农民具有很强的专业性、职业性,“农民农”既体现了农民的身份意义,也展现了现代农民与“农民工”相似的职业化特性。<sup>[9]</sup>总之,“土客替代”的大规模发生,一方面盘活了当地的农业资源,另一方面也带来了一系列全新的问题,这与基层政府既有的治理逻辑构成了严重矛盾,从而对城市与农村的稳定和持续发展提出挑战。

为此,笔者进入SH市郊区农村并选择JS村进行驻村调研。之所以选择这个村落,是因为这里是SH市的农业保护区,村落的形态保持相对比较完整,这里已经形成了规模较大的“土客替代”,代表SH地区郊区农村社会关系的基本情况。本文旨在通过对郊区农村社会结构变迁阐释,揭示当前在农村社区治理过程中所面临的困境与基层政府策略式的治理方式,并提出相应的治理对策。

## 二、“土客替代”重构郊区图景

### 1. “土客替代”的社会结构

#### (1) 本地人的退出

本地人的退出主要体现在两个方面:一是本地人的城镇化,二是本地农民的老龄化。数据显示,目前SH市非农人口占SH市户籍人口的比例已经由1978年的58.7%上升至2012年的89.8%,城市化水平较高。JS村所在的乡镇,下辖19个村,户籍人口大约在2.6万人,其中劳动力8000人左右,工业区已吸纳就业人数大约为2.5万人,本地人在当地要实现“上岗”基本不愁,而且非常紧俏。快速的城镇化,导致大量本地人可以脱离土地,从而为外地人的进入提供了空间。在人口老龄化方面,截至2012年底,JS村所在区县60周岁以上户籍老人为12.6万人,老龄化率为24.4%,而且老龄化率还在逐年上升。在农村社区,这一趋势更加明显。JS村本地居民共629户,据村委会估计,目前起居生活尚在村里的本地农户不足200户,而这200户居民中,60岁以上老人占到80%以上。村里的年轻人都已经在镇上生活,除节假日外,基本不返回农村。

#### (2) 外地人的“在地化”

本地人的退出为外地人进入郊区农村提供了空间。截至2014年7月份,闵行、嘉定、松江、奉贤、青浦等郊区的外来人员比重超过50%,外来人口超过了户籍人口,出现了人口上的“土客倒置”。这一现象在农村更加显著,据JS村所在镇对外来农户的统计数据显示:截至2011年底,该镇共有“农民农”269户,占到务农主体的83.34%。外地人的进入并不只体现在生产关系的进入,而且还体现在生活方式的进入。马流辉通过对上海南村“农民农”群体的研究指出,“农民农”的迁移受到传统社会关系的影响,会在当地形成结构稳定的“农民农”社区,并实现乡土性的移植和传统社区生活的在地化。<sup>[10]</sup>因此外地人进入城市农村社区与进入城市社区有着显著的差异,在农村社区,外地人的进入不仅仅是个人或者家庭的迁移,而且还带来了传统的社区文化与生活,是传统村落的不完整迁移。郊区的人口替代过程构成了“土客替代”的基本图景。

### 2. 外地“农民农”的生存特征

#### (1) 群体性的社会流动

与进城务工不同,“农民农”的迁移通常带有群体性,即所谓“亲戚带亲戚”。这使得他们一来到本地就有一定的社会网络,从而“他乡做故乡”,在异地开始了自己的村居生活。这一现象已经引发许多学者关注,王春光、项飏等人对北京“浙江村”<sup>[11]</sup>的人口迁移进行了长期研究。相比较于城中村

的“半城市化”特征,“农民农”的“乡土性”特征则要更加显著。传统的社会关系网络作为一种重要的社会资本为“农民农”在城市中的流动提供了必要的社会支持,从而形成了“农民农”社会流动的“群体性”特征。曹锦清将这一群体比喻为城市中的“游农部落”,形象地说明其流动特征。

形成这种群体性流动的原因,有三个因素值得考虑,首先群体性流动反映着“农民农”的社会需求。“农民农”来到异地,劳作环境较差,居住环境恶劣,传统的地缘和亲缘关系为他们提供了有效的社会支持,从而使他们能够“抱团取暖,相互支持,形成异地的村落共同体”<sup>[12]</sup>。其次,群体性流动体现着集体行动的效益。外地农民来到本地,通常很难获取土地和市场信息,通过集体行动,可以有效降低交易成本。同时在必要的时候,还能快速形成集体行动,保护自己的利益,或者在市场中抢占优势地位。此外,集体行动还体现着“农民农”群体间的隔离。现代农业种植都有一定的技术要求,技术成了“农民农”群体构成的重要变量,通常一种农作物的种植只出现在一个群体中,如JS村安徽人种葡萄,福建人种包菜等。

### (2) 边缘化的社会生活

王春光认为,农民工虽然已经进入社区,但由于没有社会系统、制度系统和文化系统的配套改革,导致农村流动人口在城市社会不能享受完整的市民权利。他们不能与城市居民“同工同酬、同工同时、同工同权”<sup>[13]</sup>。实际上,在农业生产领域,这种差别更加突出。熊万胜将“农民农”的边缘性生活描述为郊区生活的“两张皮”<sup>[14]</sup>,不仅说明了他们的生活状况,也描述了在社会制度上“农民农”与当地社会的隔离。外地农民无法享受由当地社区提供的公共服务,基层政府的权力也很难渗透到“农民农”的生活世界,“农民农”的社区成了国家政治力量的真空地带。“农民农”的信息基本依靠所属社会网络的口口相传,从而自成一体,成了都市里的“隐居者”。

在JS村,不同的群体之间仅限于理性的市场交往,很少会有超越群体的朋友、乡邻关系存在。不同群体之间很少交流,特别是土客群体之间,虽然生活在同一片土地,但通常会形成天然的“二元社区”<sup>[15]</sup>。外地人无法享受当地的公共设施,在笔者的调研中,村主任多次强调外地人破坏社区里的公共设施,而外地人则表示不愿意使用这些公共设施,害怕被本地人诬陷,这反映了基层组织和“农民农”之间的不信任。也正是由于制度层面的隔离以及生活世界的不信任,导致了“农民农”群体社会生活的边缘化。

### (3) 以家庭为单位的经营模式

在农业经营单位上,目前学术界主要有两种理论取向,一是主张以农户为单位推进农业现代化,强调家庭经营的历史性和必要性。如费正清认为社会单元是家庭而不是个人。徐勇认为当今小农属于以家庭为单位的“社会化小农”<sup>[16]</sup>。另一种主张则是倾向农业的规模化经营,强调农业组织化的各种优势。比如对接大市场、降低交易成本、保护农民权益、促进农民增收等。这种主张目前已经成为国内的主流,并进行了不同程度的具体实践,但是这种政府主导的规模化,在实践中却出现了变形。

调研发现,SH市郊区经过了“三个集中”<sup>①</sup>,目前已经基本实现了农业的规模化经营,很少有分散经营的地块存在。但这只是一个“外壳”,它的“内瓢”仍然是以千千万万以家庭为单位进行生产经营的小农户,而这些小农户则主要以外地“农民农”为主。外壳存在的意义主要是对接来自政府的补贴和政策支持,可以说,这在一定程度上体现了规模经营的优势。“农民农”向合作社、大农户或者村集体租赁土地,并接受其管理。规模上仍保持以家庭为单位的小佃农模式。虽然“农民农”的种植规模与传统小农相比要大很多,体现了一定的职业化特征,但以家庭为单位的生产经营仍然是目前农业生产的主体,这也构成了“农民农”的重要特征。

## 三、“土客替代”带来农村社区治理外部性

从宏观上来说,“土客替代”的社会结构,对都市郊区的发展是有益的。首先,外地人的导入有助

<sup>①</sup> 即人口向城镇集中、产业向园区集中、土地向规模经营集中。

于缓解郊区的农业继承人危机,保证都市农产品的部分自给。其次,外来“农民农”的进入推高了土地的租金,对增加本地农民的收入发挥了积极的作用。其三,外来“农民农”也发挥着活跃都市郊区农村经济的积极作用。然而客观上讲,由于受到“农民农”主体经营特征的制约以及制度改革滞后所带来的结构性障碍,大规模的“土客替代”同时带来了都市郊区农村发展的一些负面效应,这些负面效应集中体现为伴随着郊区农村社会结构的变迁,对基层政府带来的社会治理难题。

### 1. 经营权分化:土地市场的失序

土地是农业生产的基础条件,外地“农民农”来到村落,首先需要解决的就是租赁土地。由于郊区农村土地资源有限,大量“农民农”的进入推高了土地租金,从而产生了量价齐升的郊区土地租赁市场。2003年JS村的土地是600元/亩,到2014年部分土地租金已经达到了2000元/亩。从理论上讲,土地承包经营权流转,只需要拥有经营权的本地农户与种植农户达成协议即可,然而实际情况并非如此。土地租赁市场可观的利润空间,吸引了各种力量的相互博弈,从而造成了土地承包经营权在多层次流转中产生分化。由于村集体拥有土地的所有权,村集体在土地征用、集中、流转等过程中具有不可替代的作用,大规模的土地租赁往往需要村集体的介入。在大多数流转过程中,村集体先完成土地的集中,大农户、合作社等都只从村集体租赁土地,并支付农户租金。但支付给农户的租金与土地的市场租金并不一致。在JS村,大农户只需要付给本地农户550斤水稻(亩/年)的市场价格,在2013年大约是750元/亩,而大农户租给外地农民农的价格都在1500元/亩以上,会产生一定的地租差额。正是地租差额的存在,促使土地黄牛的产生,从而形成多层次流转,造成土地承包经营权的分化。

随着经营权在多层流转过程中的不断分化,在社区之中会形成不对等的权属层次,并危害社区稳定。虽然在中央确定土地流转制度以后,村集体的所有权在理论上已经悬置,但村集会通过其他各种手段对土地的流转进行干预。这样就产生了两种情况:一方面,那些脱离村集体而自发流转土地的农民,其经营权得到了加强。另一方面,对于大多数农户来说,他们将土地交给村集体,由集体对土地进行规模化流转,这时村集体的权力就得到了加强。由于本地人大规模脱离社区,村集体往往会成为大农户等权利主体的代言人。在土地租赁过程中,土地流转的中间层次会与村集体形成利益共同体。而社区中分散的本地农户和外地农户,虽然一方是土地承包经营权的法定主体,一方拥有从事实际农业生产的田面经营权,但在社区土地的权属结构中,却处于边缘化地位。可见,经营权的分化代表着农村社区内部的阶层分化。这种分化对于残留的本地农户来说,他们只能无奈接受。但对于外地农民来说,要让他们服从社区的权力结构,却并不容易。外地“农民农”往往会通过具有破坏力的集体行动,来争取相关利益,这样的故事在城市郊区频繁发生。在JS村也出现过本地人与外地人为农业补贴,联合起来与村集体和大农户对抗的事例。但这种抗争恰恰体现的是社区治理的不稳定,这对于社区的健康发展是不利的。

从农业发展的角度来看,虽然多层次流转,带来了土地租赁市场的活跃和繁荣,但从长期来看,不规范的流转会妨碍本地农业的发展。首先,土地租金走高,最直接的影响就是农业生产成本的增加。经过市场的长期调整,蔬菜的供给与需求已经基本稳定,成本成了蔬菜市场价格的决定性因素。土地租金的增加,势必会带来农产品价格的上涨,这一方面影响了“农民农”收入的增加,另一方面也可能影响到市场的稳定。其次,土地承包经营权的多层流转,不利于农业生产的规模化经营。随着土地的多层流转,表面上集中经营的土地,实际上又被分化成无数个“小生产”地块。这些“小生产”者的生产环节就无法监管,危害生产安全。此外,土地承包经营权的分化,也存在对本地农户利益的损害,影响本地农户参与土地集中经营的积极性。许多本地农户看到了地租差额,会把土地收回来直接流转给外地人。但由于外地农民的流动性,这些土地在外地人走后,就闲置下来。大农户为了防止这种情况大量出现,在本地农民退出流转合同后,便不再接受其闲置土地,任其荒芜,从而对其他农户形成威慑。再次,“农民农”的短期经营,往往会导致对土地的掠夺性经营,从而破坏当地的土地资源。外来菜农为了在单位面积多产蔬菜,不得不加大化肥使用量和土地的复种指数。这自然会对土地肥力造成透支。除了对地力的透支之外,“农民农”对本地的农田水利基础设施的使用过程中也存在损坏

问题。

## 2. 流动性经营:治理对象的不稳定

以群体为单位的频繁流动,边缘化的社会生活,以及以家庭为单位的分散经营,是外地“农民农”的基本特征。这些特征使得“农民农”成了城市里的“游农部落”,一旦落地生根,就会与当地社会形成新的社会关系。由于“农民农”群体发展迅速(2003年至今),而当地社区治理制度的改良又需要时间,这就构成了一对矛盾,这对矛盾直接表现便是当地社区的治理混乱。

外地“农民农”的高流动性,既是现代农业生产的需要,也是“农民农”自身特点的体现。在流动群体内部,延续了传统村落生活的特征,邻里之间会相互帮助,互通有无。这加强了群体内部的凝聚力,但同时也增加了社区中不同群体间的隔离。特别是外来“农民农”与地方政府及村干部之间,彼此并不信任。村干部认为“农民农”很多时候都不配合村委会的工作。“农民农”则认为他们“靠人、靠天、靠地、靠市场”,无求于当地政府。这导致了“农民农”与当地村委会之间产生隔膜。但是对于村干部来说,属地化的管理体制,又将“农民农”绑在自己身上。虽然村委会为“农民农”服务的主观意识不强,但对于当地的治安、稳定、拆违等事务,村委会又负有责任。自上而下的压力型体制,增加了基层工作的压力。“责任上要兜底”,使得他们的工作必须渗透到这些“农民农”中去,比如,农产品质量监管、社会管理、计划生育等。与本地农民相比,由于利益和观念上并不相关,外来“农民农”显然缺乏配合政府工作的动力,这增加了基层工作的难度。在郊区农村开展的一些农作物安全生产的知识讲座,外地农民觉得自己很忙,没空参加这种会议,但上层政府会对开展情况进行检查,到最后村干部只能想出扣补贴的方式,要求外地农民参加。“一旦扣了补贴,很多平时根本没有见过,也没有登记过的人,就会纠集起来闹事,而这确实是违反规定的,到最后只能村委会贴钱进去”,通过现场发农药或者现金等筹码,才能争取到“农民农”过来开会。总而言之,对基层政府和村干部来说,他们既需要去管这些外来农民农,但是又缺乏有效的办法,工作上非常被动。

## 3. 分散化生产:治理“抓手”的缺乏

在传统的描述中小生产主要有两种形式,一种是与自然经济相联系的小生产,即以家庭为单位的自给自足的传统农业生产者,是小生产者中的大多数;另一种是与商品经济相联系的小生产者,生产的产品并不是用来自己消费的,而是用来交换的,例如,手工业者、小作坊以及各类个体户。随着农业的职业化发展,农业生产已经超越了自给自足的阶段,走向了商品化阶段。曹东勃将新时期的农民称为“职业化小农”<sup>[9]</sup>,即以家庭为单位的小生产特征未变,但其经营主体和生产性质已经发生了变化。不可否认的是,伴随着农业的市场化发展,以及外地流动农民的主体替代,这种小生产方式带来了前所未有的治理难题,形成了地方社会的“大治理”格局。在郊区农村,管理“农民农”通常都是基层政府最“头疼”的事,这主要体现在三个方面。

首先,“农民农”的数量庞大,经营分散,不同群体的异质性强,通常很难将他们组织起来,导致治理成本陡增。由于郊区农村户籍人口的下降,许多村委会撤销或合并为一个村委会,经历了严重的人员精简。然而,户籍人口的下降并不意味着地方常住人口减少,外来农民充斥在社区的每一个角落。他们来源复杂,不同的群体间基本没有交流,导致信息没有上传下达的渠道,通常要通知一个事情,都需要村委会“一家一家跑断腿”。JS村每一年发放农业补贴都会有这样的事情,“以前登记的电话打不通,过了一段时间,突然聚集了一帮人来闹事,说是村委会贪污了他们的补贴款”。

其次,“农民农”独立经营,不接受本地政府管理。外地农民认为,他们支付了高额的土地租金,村委会理应给他们提供服务,但实际情况是,他们不但享受不到这些公共服务,而且村委会还会“经常给他们找事情”。在对待村委会或者基层政府机关时,外地农民都抱着“硬碰硬”的态度。在拆违过程中,当地基层政府认为,外地菜农在田间违章搭建,一是造成严重的安全隐患,危及外地菜农人身财产安全,同时又严重影响郊区环境。但外来“农民农”认为在田间地头搭建简易棚屋,既能节省成本,又能方便生产,同时还可以防止田间偷盗,不配合政府拆违的态度给基层政府带来了不小的治理压力。

最后,“农民农”自成一体,容易形成集体行动。由于“农民农”在迁移过程中都带有集团性,在集

团间基于地缘和亲缘的“强关系”网络,很容易动员形成大规模的集体行动,通过抱团行为与村委会以及其它“农民农”群体进行抗争。在社区中,如果这种力量不能规范成长,往往会演变为社区中的灰色势力,从而影响整个社区的稳定。

#### 4. “土客”势力倒置:社会冲突频发

俗话说“强龙压不过地头蛇”,作为外来人的“农民农”,既处于当地社会的边缘,又没有合法的制度性保护,在以往的印象里都被视为弱势群体,但实际上伴随着“土客替代”规模的增加,这种“客弱土强”的形态正在改变。外地农民的大规模集聚,打破了郊区农村原有的社会秩序,并出现了“土客”群体势力的倒置。这一现象在东南沿海地区已经非常普遍,外地人的大量流入,对本地人的生存空间,人身和财产安全等都产生了挤压,各种灰色势力迅速成长,经常会出现一些群体性事件。在SH市由于“土客”群体间的分工替代,以及社会治安力量的加强,类似大规模的冲突并不常见,但“土客”群体间的小摩擦却是常有的事,而这些事件最后都因为外地人“人多势大”而不了了之。在与本地人的冲突中,外地人通过集体行动树立了自己的势力,本地人也慢慢认识到外地人“惹不起”,这种观念的形成,标志着当地“土客”势力的倒置。

外地人的“边缘化”是产生土客倒置的重要原因,一方面他们自成一体,很少与本地人来往,这便没有“情分”,从而会增加双方的沟通成本,容易造成冲突。另一方面,所谓“赤脚的不怕穿鞋的”,外地农民在当地处于社会边缘,从事体力劳动,没有稳定的资产,这让他们在“土客”冲突中往往无所畏惧。加上“人多势大”以及集团内部“亲戚挂亲戚”的特殊结构,让他们更容易形成“抱团行动”。由于基层政府怕出事,面对外地“农民农”的集体行动,通常都会采取息事宁人的态度,这也强化了土客群体间的倒置关系,造成社区治理环境的恶化。

### 四、策略主义:地方政府应对“土客替代”的治理逻辑

面对外来“农民农”带来的社区治理难题,如果放任不管,则容易“出事情”,这对地方政府来讲是“底线性”问题。属地化的管理,对于基层政府而言意味着“守土有责”,必须在自己的管辖区域内负起全部责任,这种责任一直延续到村委会。虽然村委会从法律意义上讲,是村民自治组织,但由于本地人的大量退出,村委会的资金以及班子的组织,基本上都依赖地方政府,所以必须对上级负责,对外地人又不得不管。如果要管,则意味着治理成本的陡增,而村委会的人员和财力却非常有限,这对矛盾使得村干部们在处理社区内部事务时,便采取了“策略主义”<sup>[17]</sup>的管理方式,导致了基层政府权力的异化,也阻碍了农业规模化的可持续发展。

#### 1. 垒大户:寻找社区治理的代理人

外来“农民农”在生产、生活领域给地方政府制造了大量的“麻烦”或“不便”,也拉升了地方社会的治理成本。在这种情况下,基层政府显然并不欢迎这些外来小生产者,但受制于市一级政府“菜篮子”和“米袋子”工程的政策压力,基层政府必须保护当地的农业生产。于是,出于一种便于治理的逻辑,基层政府会倾向于推动农业的组织化经营。<sup>[18]</sup>基层政府推动农业的组织化经营的直接动机并不是出于经济效益的考量,而是寻找社区治理的代理人。由于作为社区主体的外地农民,都必须依靠土地才能生存,这为管理这些分散的小生产者创造了条件,但依靠村委会的力量很难管理大面积土地,于是村委会就只能通过选择“代理人”来实现社区治理。

社区治理代理人的角色并不统一,在SH市郊区,大农户、合作社、农业企业、土地黄牛,或者是一些带有灰色性质的社会群体,垄断了大面积的土地出租权,从而形成了对外地农民的直接控制。他们一方面向上对接自上而下的惠农政策,另一方面也承担对外来农户的管理职责。以JS村为例,从村委会的统计数据来看,目前有1个蔬菜种植专业合作社,21个种粮大户,基本管辖了村里近3000亩的设施良田,这其中最大的承包约1200余亩的土地,最小的也有30余亩。但在实际的调研中,在JS村,从事农业生产的大小农户将近200户,而这200户则由自己所对应的“代理人”分别进行管理。

产生代理人的原因并不复杂,对基层政府而言,他们需要一个“治理抓手”,这样政府无需直接面

对数量庞大且无组织的外来小生产者,这些代理人可以分担政府的部分职能,从而大大缩减政府的工作量。作为交换,这些代理人在承包土地时,享有无可替代的优先权。经过统计,一旦农业经营面积超过一定规模(蔬菜:6~8亩/户,粮食:100~150亩/户),算上雇佣劳动力的成本,大规模的农业生产一般都是入不敷出的。因此,大部分大农户都需要政府的惠农补贴才能生存下去。另一方面,他们通过将土地转租,赚取地租差额,这同样也成了大农户的一个重要收入来源。在与基层政府的互惠互利过程中,这些代理人也赚取了一定的“政治资本”,使得他们可以优先获得农产品的供应市场,这也导致了外地农民“雇农化”的新趋势。

## 2. “能摆平”:简化的治理逻辑

社区治理的出发点应当是通过充分激励社区主体的能动性,激发社区活力,规范社区管理,化解社区矛盾,建立一个开放、自由、民主、公正、平等、和谐的现代社会。然而,在实际的执行过程中,社区治理往往会脱离这一要求,简化为“治术”层面的治理权变。“摆平”是基层干部口中经常提到的词语,也是基层干部管理社区事务的基本逻辑,“垒大户”实际上就是这一逻辑的体现。在基层“衡量一个干部是不是有能力,不是看你的学历和背景,而是看出了事情,能不能摆平”。这种逻辑的生成并不是偶然的,一方面,农村社区是国家与社会互动最紧密的地带,权力、资本、文化以及带有传统色彩的社会网络等,会自然地转换,从而构成基层治理的复杂局面。这也就需要社区工作者必须要通晓各方的厉害关系,善于调动各类资本,从而实现治理目标。同时,由于社区工作的复杂性以及“压力型体制下”的层层发包,基层工作者往往承受了极大的工作压力,他们也不得不运用各种手段,去实现预定的治理目标。另一方面,由于郊区农村大规模的“土客替代”的产生,作为土著力量的基层政府,无需对流入的外地人负责。他们通常会对外地人采取消极的态度,从而产生了一种不负责任的权变逻辑。短期来看,这种治理模式可以产生较高的治理效率,但长期来看,对于郊区农村的发展是非常不利的。

首先,地方政府的这种摆平逻辑产生于对外地农民攫取式的行为取向。外地农民大规模迁入发达地区的农村,是工业化、城镇化发展到一定阶段的必然结果,这种“土客替代”为当地的经济的发展注入了不竭动力,但同时也为当地的公共服务带来了巨大的压力,作为基层政府他们更容易切身感受到外地人的到来所带来的治理压力。许多基层官员认为,当地政府不用为外地人负责,而且他们给了外地人生产用的土地,外地人就应该服从当地的管理。一旦这样的社会认知形成,基层政府对外地农民攫取式的行为取向就变成了理所应当。因此,在大多数情况下,他们会尽可能的将这些外地人排除在公共服务体系之外,并且采取各种方法对外地人加强控制。例如,在申报补贴时,村委通常会按照实际亩数申报,但补贴的对象就变成了本地的大户。

其次,这种摆平逻辑体现的是一种策略式的管理方式。策略式的行为最大的特征就是非制度性和非原则性,地方政府往往会依据事件的不同情况,综合自己所能拥有的资源,采用不同的方法和手段,灵活地处理各种事情。只要能摆平,外地农民不闹事,地方政府就可以变通使用各种方法。例如,某村支书在接受我们采访时所说的三种方法:“靠钱、用情、抓小辫。”所谓的靠钱,顾名思义就是花钱摆平;用情,是指村干部做工作,搞动员,碍于乡里情面,把事情摆平;抓小辫就是指逮到对方的过错,通过双方潜在交换,实现治理目标。当然,这里村支书主要是针对本地人,对待外地人,他们的手段更加灵活。比如,让土地黄牛充当管理者,不给他们供电供水,通过灰色势力形成威胁,给外地农民“找茬”等,这都能对外地人产生实际地威胁,从而实现控制的目标。

## 3. “雇农化”:驱赶小生产者

“垒大户”和“能摆平”,反映了基层政府在应对外来“农民农”所带来的治理问题时采取的权变手段。笔者在后期的调研中发现,在SH市郊一些地区,基层政府采取了更加消极的治理态度,即“要把外地‘农民农’赶出去,激励本地人重归农业”。基层政府实现“赶出去”的手段层出不穷。例如,促使土地向大户集中,向本地人集中,也就是所谓的“垒大户”,并促使大农户提升土地租金,以达到驱赶外地人的目的。此外,基层政府也乐于执行市政府统一的“拆违行动”“农药残留抽检”和其他类似政策,因为这些政策可以在一定程度上破坏“农民农”的日常生产,提升其生产成本,迫使“农民农”离

开当地社区。然而对“农民农”的驱赶面临着一个难题,即在农村社区“土客替代”的大背景下,农业劳动力缺乏的问题如何解决?从目前的具体实践来看,在惠农政策的激励下,除了传统种植粮食的大农户,部分本地人也开始回归农业,一些适度规模的“家庭农场”在SH郊区慢慢发展起来。但这并不足以改变农业劳动力短缺的局面。因为农业生产是一个自然过程,不同种类的农产品种植特点相差很大,很难完全实现机械化种植。特别是蔬菜种植,往往需要大量的劳动力。基层政府的主要目的是希望通过这一模式来实现外地“农民农”的雇农化,将外地农民从“佃农”转化为本地农民或农业公司的雇农。这既可以解决农业劳动力短缺的问题,也便于实现对小生产者的管理。同时还可以打破“农民农”传统的社会组织模式,便于实现地方治理秩序的稳定。但从“佃农”到“雇农”是否能顺利实现,仍然是一个疑问,大规模“雇农化”会否带来生产成本的上升,目前也缺乏足够的经验验证。总体来讲,以佃农形式存在的外地“农民农”仍然是目前郊区农业生产的主体,基层政府对外地“农民农”的消极治理态度对农业的发展是非常不利的。

## 五、整体性治理:促进“土客”和谐的社区治理路径

总结而言,郊区农村社区治理的困境产生的直接原因,是社区治理环境的变化与落后的基层治理体制之间的矛盾。在治理环境方面,“土客替代”的社会结构带来了社区治理的复杂化。外地农民群体性的迁入或迁出,会带来社区治理消极的“外溢效应”,而且混乱的意识生态会增加社区治理的舆论困境;在基层治理体制方面,分散的治理体制,薄弱的基层力量,以及维稳政治的治理动机也是造成目前农村社区治理困境的重要原因。由于都市郊区大规模“土客替代”在近几年的快速发生,政府的治理只能是“头痛医头,脚痛医脚”。虽然SH市政府出台了一些针对外地农民的政策和举措,但农业管理、人力资源、社会保障、安全管理、住房建设、教育等部门之间缺乏协作机制,加上观念上的参差不齐,导致各项政策缺乏整合与配套,造成了基层治理的碎片化。要从根本上解决这一问题,就要实现农村社区的整体性治理。整体性治理着眼于社区治理从分散走向集中,从部分走向整体,从破碎走向整合。具体而言,一方面要在政府层面建立跨部门合作的机制和平台,通过顶层设计,确保基层社区治理政策的有效性和整合性。另一方面要打破制度壁垒,构建外地农民参与社区治理的制度通道,让外地农民也能参与到当地社区公共事务的决策中来。这两方面的要求实际是我国行政管理体制的沉疴,自上而下的行政管理体制虽然可以形成上下级之间的高效率,但同时也会造成不同区域和条线之间的沟通壁垒。构建多元参与的整体性治理机制,促进政策的整合性和有效性,是改善都市郊区农村社区治理的重要方向。具体来讲,可以从以下三方面入手。

### 1. 建立以常住人口为中心的社会管理体制

由于农村基层社区大规模土客替代的发生,传统以户籍为基础的社区管理体制正在不断弱化,这种基于静态社会的管理形态已经越来越不能适应流动社会的管理需求,都市郊区农村社区治理状况的改善要求基层治理框架要尽快地完成从以户籍人口为中心到以常住人口为中心的总体性过渡。随着人口大规模向城镇转移,在SH市的许多地区,基层政府管辖的常住人口要远大于户籍人口,但是现行的行政区划与职能设置、基层人员配备、公共服务提供与公民政治权利等方面仍然没有超越户籍人口的框架。弱基层与大治理之间的矛盾已经越来越突出,并且严重地削弱了基层治理能力。

《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》指出,要“创新人口管理”。这表明,在一个高流动社会中,政府的社会管理体制将进一步脱离户籍制度而得到独立发展。随着技术和制度的完善,人口的跨地域身份识别将变成可能,与此相一致的将是个人的劳动就业、教育、收入、社保、房产、信用、卫生计生、税务、婚姻、民族甚至个人信用等信息的统一集成,这将为流动人口的管理带来便利。总体来讲,在技术和制度层面实现跨地域治理已经不是问题,重要的是基层政府在观念和制度设计上还不能适应这种转变。从目前来说,要建设以常住人口为中心的基层治理体制,首先要重新协调基层人员和财政的配比,从以户籍人口为基础的配比转变为以常住人口为基础的配比,改善工资分配机制,激发基层的工作活力,为外来农民提供与本地人相当的政府服务。其次要改变基层政府的“外地人”思

维,将外地农民也纳入当地政府的服务范围,建立畅通的沟通协调机制,完善社区治理体制。

## 2. 规范外地农民的组织化路径

对外地农民的组织通常是通过两种途径实现的:一是基于生活理性实现的组织化,可以理解为由于情感需要、归属需要等社会需要所形成的组织化。这在外地“农民农”当中非常普遍,基于血缘、地缘、亲缘关系,“农民农”通常会形成凝聚力极强的社会网络。虽然基于生活理性所形成的组织是一种非正式组织,在大部分时候,这些组织保持了传统村落的基本特征,具有一定的封闭性,组织内部互帮互助,互通有无,与外界也能相安无事,然而一旦形成与外界的冲突时,这类组织会形成强有力的集体行动。因此,这类组织往往是基层社区治理最不稳定的因素。“农民农”的另一种组织途径是建立在系统理性基础上的,主要表现为在与市场和政府互动过程中展现的合理性。这类组织在近几年快速发展起来,其类型也是多种多样,包括合作社,农业公司,家庭农场等。与第一种组织化途径相比,这类组织往往具有正式的规章制度,并能够和市场和政府形成有效的对接,相对来说比较稳定,是实现“农民农”组织化的重要途径。

然而在现实当中,这两种组织化途径往往交织在一起,而且还不够规范。例如JS村的某合作社就是一群安徽老乡一起承包建立的,这些安徽老乡都是“亲戚接亲戚”,其内部具有高度的凝聚力,因而在参与市场竞争过程中,会对周围的竞争对手形成挤压,甚至对村委会也会形成一种潜在的压力。而大部分时候,基层政府也在通过“垒大户”来驱赶外地农民。这种“农民农”的组织化乱象在SH市郊区农村非常普遍,在很大程度上造成了社区治理的混乱,同时也对农业发展产生不利影响。因此,进一步规范“农民农”的组织化方式,保障小农的合法权益,建立合法、合理的正式组织是提升农村郊区社区治理水平的重要途径。

## 3. 强化以社区为基础的社会治理单元

在土客替代过程中,“农民农”作为社区内的嵌入性群体,对当地社区的治理结构产生了重要影响。由于这一新变量的加入,本地权力与资本、大农户在农业领域产生了复杂的一体化融合,从表面上看这一华丽转身的代价被本地农民和“农民农”承担,但隐性来看,这一过程造成了社区治理单元的分化以及国家政策的虚化。社区作为基层治理的最基本单元,具有不可替代的作用,是联接居民、国家、市场的一个重要枢纽,也是进行生产、生活的基本单位。然而,由于土客替代的发生,社区的传统功能正在被不断弱化,社区代理人承担了许多本该由社区承担的职能,并在其中追逐利益,导致了社区治理的混乱。要改变这一现状,就必须强化基层自治实体的建设,激发社区活力,在社区与分散的“农民农”之间,建立有效的统分关系。

从实际情况来看,以社区为单位来实现农村社区的整合是可行的。与分散的“农民农”相比,无论是在与国家,还是在与市场的对接中,社区都具有其天然的优势。但由于目前社区仅仅只作为一个空间概念存在,基层自治组织作为社区的功能实体,往往耽于日常的行政事务,很难体现其实际价值。在与国家政策的对接过程中,村委会通过寻找代理人来减少自身负担,从而为社区中的不规范实体的滋生提供了土壤。而在与市场的对接中,大多数“农民农”都是以家庭为单位实现的,这也导致了分散经营所带来的“大治理”或“弱治理”。因此,为基层自治组织减负增能,引导基层组织在土地流转交易、市场销售过程中的积极性,激发基层活力,发挥社区在与国家、市场对接中的优势,与“农民农”形成有效统分关系,是各项社区治理改革得以实施的落脚点,是提升都市郊区农村社区治理水平的关键所在。

## 参考文献:

- [1]李培林.村落的终结:羊城村的故事[M].北京:商务印书馆,2004:3-6.
- [2]田毅鹏,韩丹.城市化与“村落终结”[J].吉林大学社会科学学报,2011(2):11-17.
- [3]杜学峰.上海新型农村社区的治理创新[J].党政论坛,2014(8).
- [4]向安强,姜国兵,等.“代耕农”问题理论模型构建及其运行分析[J].广东社会科学,2013(5):200-208.
- [5]黄忠怀,邓永平.都市里的小农:城市郊区“农民农”现象及其成因——基于上海浦东Z镇的实证分析[J].华东理

- 工大学学报:社会科学版,2013(2):100-108.
- [6]新华网.上海:五个区现人口“倒挂”现象 郊区成主要流入区域,[EB/OL](2014-08-05)[2015-01-28].[http://www.sh.xinhuanet.com/2014-08/05/c\\_133531941.htm](http://www.sh.xinhuanet.com/2014-08/05/c_133531941.htm).
- [7]李易峰.从“政府全能管控”到“多元协同共治”——外来人口集聚区“新土客冲突”治理模式新变革[J].湖北行政学院学报,2014(4):73-78.
- [8]熊万胜.发达地区农村社会管理中的四大挑战[J].探索与争鸣,2012(11):13-14.
- [9]曹东勃.职业农民的兴起——对长三角地区“农民农”现象的研究[M].北京:中国政法大学出版社,2013:1-5.
- [10]马流辉.“农民农”:流动农民的异地职业化——以沪郊南村为个案的初步分析[J].中国农村研究,2013(上卷).
- [11]王春光.社会流动和社会重构(京城浙江村研究)[M].杭州:浙江人民出版社,1995:1-3.
- [12]奚建武.“农民农”:城镇化进程中的一个新的问题域——以上海郊区为例[J].华东理工大学学报:社会科学版,2011(3):84-90.
- [13]陆学艺.当代中国社会流动[M].北京:社会科学文献出版社,2004:15.
- [14]熊万胜.村落的未来形态:在农庄与社区之间[N].学习时报,2014-09-29.
- [15]华羽雯,熊万胜.城郊“二元社区”的边界冲突与秩序整合——以沪郊南村为个案的调查与思考[J].上海城市管理,2013(3):49-55.
- [16]徐勇.再识农户与社会化小农的建构[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2006(3):2-8.
- [17]欧阳静.策略主义——桔镇运作的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2011:1-3.
- [18]叶敏.驱逐小生产者:农业组织化经营的治理动力[J].开放时代,2012(6):130-148.

(责任编辑:李良木)